

University of Groningen

ABRvS 20 september 2006, JM 2006/125 m.nt. K.J. de Graaf
de Graaf, K.J.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2006

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Graaf, K. J., (2006). *ABRvS 20 september 2006, JM 2006/125 m.nt. K.J. de Graaf*, Nr. 125, sep. 20, 2006. (Jurisprudentie Milieurecht; Vol. 2006).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

JM 2006/125

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

20 september 2006, 200508260/1..

(Mr. Brink
Mr. Van Angeren
Mr. Wiebenga)

Uitspraak in het geding tussen de
besloten vennootschap met
beperkte aansprakelijkheid Spuigroep
Vastgoed B.V., te
's-Gravenhage, appellante,
en
het college van burgemeester en
wethouders van
Moerdijk,
verweerder.

Actio popularis, Belanghebbende,
Rechtsopvolger, Ontvankelijkheid

[Wm - 20.1; 20.6 (oud)]

» Samenvatting

Het beroep tegen de oprichtingsvergunning voor een tankstation is ingediend door CombiteX. CombiteX was ten tijde van het door haar ingediende beroep schrift eigenaar van een nabij de inrichting gelegen tankstation. Door verkoop van het gehele tankstation aan appellante is de eigendom op haar overgegaan. Nu uit de brief van de advocaat van CombiteX volgt dat CombiteX zich heeft teruggetrokken uit de beroepsprocedure, zou de door CombiteX opgebouwde aanspraak op rechtsbescherming verloren gaan indien appellante, naast de eigendom, niet ook die aanspraak zou kunnen overnemen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak

van 13 mei 1997 in zaak no. E01.95.0322 («JB» 1997/151, AB 1998, 114) kan aanleiding zijn voor het op grond van rechtsopvolging onder bijzondere titel kunnen overnemen van door de rechtsvoorganger opgebouwde aanspraken op rechtsbescherming, in die gevallen waarin zonder deze overname de rechtsbescherming als gevolg van de rechtsopvolging geheel verloren gaat.

[beslissing/besluit](#)

» Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 2 augustus 2005 heeft verweerder aan [vergunninghoudster] een vergunning verleend als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, voor het oprichten en in werking hebben van onder meer een tankstation met shop, een detailhandelbedrijf met doe-het-zelf assortiment, agri-, dier- en tuinassortiment, verkoop van kerstartikelen en de opslag en verkoop van gasflessen, gelegen aan de [locatie] te [plaats], gemeente Moerdijk. Dit besluit is op 18 augustus 2005 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid “CombiteX Geertruidenberg B.V.” (hierna: CombiteX), gevestigd te Oosterhout, bij brief van 27 september 2005, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 25 oktober 2005.

Bij brief van 30 november 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Voor afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van vergunninghoudster. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 7 maart 2006. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek heeft de advocaat van CombiteX bij brief van 2 augustus 2006 gemeld dat appellante het bij brief van 27 september 2005 ingestelde beroep volledig heeft overgenomen en voorts dat hij nu voor haar in deze procedure zal optreden. Deze brief is toegezonden aan de andere partijen.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 augustus 2006, (...; *red.*)

2. Overwegingen

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat de bij deze wetten doorgevoerde wetswijzigingen niet van toepassing zijn op het huidige geding. Op 1 december 2005 zijn de wet van 16 juli 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 2005, 432), en het besluit van 8 oktober 2005, houdende wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Stb. 2005, 527), in werking getreden. Nu het bestreden besluit vóór 1 december 2005

is genomen, moet dit worden beoordeeld aan de hand van het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wet en dit besluit.

2.2. Verweerder heeft ter zitting betoogd dat het beroep van CombiteX niet door appellante overgenomen kan worden en zij niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat zij geen bedenkingen tegen het ontwerp van het besluit heeft ingediend en evenmin tijdig beroep heeft ingesteld.

2.2.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 13 mei 1997 in zaak no. E01.95.0322 (AB 1998, 114) kan voor het op grond van rechtsopvolging onder bijzondere titel kunnen overnemen van door de rechtsvoorganger opgebouwde aanspraken op rechtsbescherming aanleiding zijn in die gevallen waarin zonder deze overname de rechtsbescherming als gevolg van de rechtsopvolging geheel verloren gaat.

De Afdeling overweegt dat CombiteX ten tijde van het door haar ingediende beroepschrift eigenaar was van een nabij onderhavige inrichting gelegen tankstation en dat met die eigendom de door CombiteX opgebouwde aanspraak op rechtsbescherming is verbonden. Door verkoop van het gehele tankstation aan appellante is de eigendom op haar overgegaan. Nu uit de brief van de advocaat van CombiteX volgt dat CombiteX zich heeft teruggetrokken uit de beroepsprocedure, zou de opgebouwde aanspraak op rechtsbescherming verloren gaan indien appellante, naast de eigendom, niet ook die aanspraak zou kunnen overnemen. Naar het oordeel van de Afdeling brengt, gezien voormelde omstandigheden,

redelijke wetstoepassing met zich dat het reeds aanhangige en ontvankelijke beroep op naam van de rechtsopvolger kan worden voortgezet. Voor het niet-ontvankelijk verklaren van appellante bestaat dan ook in zoverre geen grond.

2.3. Appellante betoogt dat het besluit niet zorgvuldig is voorbereid, nu vergunninghoudster pas na terinzagelegging van het ontwerp van het besluit gewijzigde overzichtstekeningen van de inrichting heeft overgelegd.

2.3.1. De Afdeling stelt vast dat vergunninghoudster op 27 juni 2005 naar aanleiding van de bedenkingen van CombiteX tegen het ontwerp van het besluit een aantal gewijzigde overzichtstekeningen van de inrichting heeft overgelegd. Daarmee heeft vergunninghoudster willen verduidelijken dat, in tegenstelling tot een in 2002 ingediende aanvraag om een milieuvergunning, bij onderhavige aanvraag van 2004 geen vuurwerkactiviteiten zijn aangevraagd. Een wijziging van die aanvraag is daarmee niet beoogd. De tekeningen hebben vervolgens ter inzage gelegen met het besluit van 2 augustus 2006.

Gezien het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen appellante op dit punt heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het besluit op gebrekkige wijze tot stand is gekomen. De beroepsgrond slaagt niet.

2.3.2. Voor zover appellante betoogt dat niet bekend is wat het advies is van de Inspectie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Regio Zuid, overweegt de Afdeling dat verweerder overeenkomstig het bepaalde in artikel 8.7, eerste lid, aanhef en onder

a, van de Wet milieubeheer de inspecteur in de gelegenheid heeft gesteld advies uit te brengen over het ontwerp van het besluit op de aangevraagde vergunning. Van deze gelegenheid heeft de inspecteur geen gebruik gemaakt, zodat geen sprake is van een advies van de inspecteur dat verweerder bij de besluitvorming had moeten betrekken. De beroepsgrond slaagt niet.

2.4. Voor zover appellante vreest dat binnen de inrichting ook opslag en verkoop van vuurwerk zal plaatsvinden, overweegt de Afdeling dat deze activiteiten niet zijn aangevraagd en niet zijn vergund. Indien deze activiteiten niettemin binnen de inrichting plaatsvinden, staat het appellante vrij verweerder te verzoeken gebruik te maken van zijn handhavende bevoegdheden.

2.5. Ingevolge artikel 5.1 van het Inrichtingen en vergunningenbesluit milieubeheer dient de aanvrager in of bij de aanvraag onder meer te vermelden: de aard van de inrichting, de indeling, de uitvoering, de activiteiten en de processen in de inrichting en de ten behoeve daarvan toe te passen technieken of installaties voor zover die redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor de beoordeling van de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting kan veroorzaken.

2.5.1. Voor zover appellante betoogt dat de aanvraag onvolledig dan wel onduidelijk is, overweegt de Afdeling dat hetgeen appellante met betrekking tot dit punt heeft aangevoerd, niet tot het oordeel leidt dat de aanvraag niet voldoet aan het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer noch tot het oordeel dat verweerder zich niet

in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aanvraag voldoende informatie bevat voor een goede beoordeling van de gevolgen voor het milieu.

2.6. Appellante voert tevens aan dat een tankstation niet samen kan gaan met de aangevraagde opslag en verkoop van gasflessen. Volgens haar brengt deze combinatie van activiteiten veiligheidsrisico's met zich, waarmee verweerder ten onrechte geen rekening heeft gehouden.

2.6.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van ontoelaatbare veiligheidsrisico's vanwege de combinatie van het tankstation met de opslag van gasflessen. Daartoe voert hij aan dat, onder meer gelet op de aan de vergunning verbonden voorschriften en de situering van de opslag van gasflessen binnen de inrichting, de kans zeer gering is dat een bij het tankstation ontstane brand zal overslaan naar de gasflessen.

2.6.2. De Afdeling stelt gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting vast, dat de inrichting een terrein omvat van ongeveer 70 bij 40 meter met daarop een gebouw van circa 40 bij 25 meter. Aan de zuidoostelijke zijde van dat gebouw worden maximaal 10 gasflessen opgeslagen in een mobiele opslag. Aan de noordoostelijke kant ligt het tankstation van de inrichting. Wat de opslag van gasflessen betreft is in de vergunning een aantal voorschriften opgenomen. Zo dient de muur van het gebouw waartegen de opslag van gasflessen is geplaatst een brandwerendheid van 60 minuten te hebben.

Volgens het deskundigenbericht brengen voormelde omstandigheden met zich dat de opslag van gasflessen in combinatie met het tankstation niet leidt tot onaanvaardbare risico's wat de externe veiligheid betreft. Voorts is niet gebleken dat aan de gestelde voorschriften voor de opslag van gasflessen of aan de minimaal aan te houden afstanden niet kan worden voldaan. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen appellante heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorschriften wat externe veiligheid betreft toereikend zijn ter bescherming van de belangen van het milieu. De beroepsgrond faalt.

2.7. Appellante betoogt verder dat verweerder het aspect afval niet op juiste wijze heeft beoordeeld, omdat hij daarvoor een leidraad uit 1996 heeft gebruikt.

2.7.1. De Afdeling overweegt dat de enkele omstandigheid dat de "Leidraad Afval- en emissiepreventie in de milieuvergunning" (hierna: de Leidraad) dateert van juli 1996, niet met zich brengt dat verweerder die Leidraad niet bij de beoordeling van het aspect afval heeft kunnen gebruiken. Niet is gebleken dat dit document geen voldoende basis biedt voor de beoordeling van de gevolgen van het binnen de inrichting aanwezige afval. Ook anderszins is niet aannemelijk geworden dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorschriften die wat het aspect afval betreft aan de vergunning zijn verbonden toereikend zijn. De beroepsgrond slaagt niet.

2.8. Voor zover appellante betoogt dat voorschrift 2.20, waarin is bepaald dat

gevaarlijke afvalstoffen dienen te worden opgeslagen conform de richtlijn CPR 15-1, onduidelijk is nu niet nader is aangegeven wat onder de richtlijn CPR 15-1 en de opslag van gevaarlijke afvalstoffen moet worden verstaan, overweegt de Afdeling dat uit de bij het besluit gevoegde bijlage met begripsbepalingen voldoende blijkt wat met het voorschrift van vergunninghoudster wordt verwacht. Bovendien is de richtlijn CPR 15-1 vrij verkrijgbaar en van algemene bekendheid. De grond slaagt niet.

2.9. Appellante betoogt voorts dat verweerder bij de beoordeling van het aspect geluid ten onrechte is uitgegaan van het akoestisch rapport dat is opgesteld naar aanleiding van de eerdere aanvraag in 2002, waarbij ook verkoop en opslag van vuurwerk was aangevraagd. Volgens haar is dat rapport voor onderhavige gewijzigde bedrijfsvoering niet representatief.

2.9.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de verschillen in de aangevraagde bedrijfsvoering tussen de aanvraag van 2002 en die van 2004 niet zodanig zijn dat deze effect hebben op de akoestische situatie. Volgens hem kunnen de resultaten van het akoestisch rapport uit 2002 dan ook representatief worden geacht voor de onderhavige aangevraagde bedrijfsvoering.

2.9.2. De Afdeling stelt vast dat in verband met de aanvraag in 2002 een akoestisch rapport van 21 mei 2002 is overgelegd. De thans aangevraagde bedrijfsvoering is ten opzichte van die in 2002 slechts gewijzigd wat de verkoop van consumentenvuurwerk betreft. Voor het overige komen de aanvragen geheel overeen.

Volgens het deskundigenbericht zijn bij het onderzoek in 2002 alle relevante geluidsbronnen van de in 2002 aangevraagde bedrijfsvoering betrokken. Daarbij wordt opgemerkt dat de toen aangevraagde verkoop van consumentenvuurwerk geen relevante bijdrage leverde aan de geluidsbelasting vanwege de inrichting, onder meer omdat die verkoop slechts drie dagen per jaar zou plaatsvinden. De omstandigheid dat deze verkoop in onderhavige aanvraag niet is opgenomen, maakt, volgens het deskundigenbericht, dan ook niet dat de geluidsbronnen waarvan bij het opstellen van het akoestisch rapport in 2002 is uitgegaan, niet langer representatief zijn voor de beoordeling van de geluidsbelasting vanwege de in 2004 aangevraagde bedrijfsvoering. Niet aannemelijk is geworden dat deze conclusie niet juist moet worden geacht.

Gezien het voorgaande en nu is gebleken dat de omgeving van de inrichting niet is veranderd ten opzichte van die welke is geschetst in het akoestisch rapport van 2002, heeft verweerder naar het oordeel van de Afdeling bij de beoordeling van de geluidbelasting vanwege de inrichting in redelijkheid het akoestisch rapport van 2002 kunnen betrekken. De beroepsgrond slaagt niet.

2.10. Appellante betoogt tevens dat onduidelijkheid bestaat over de bodemgesteldheid en een eventueel saneringstraject. Volgens haar is ten onrechte geen nulonderzoek voorgeschreven.

2.10.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat er, gelet op de besluitvorming die aangaande het geval van verontreiniging ter plaatse van de inrichting heeft plaatsgevonden, geen

reden is om bij verlening van onderhavige vergunning vergunninghoudster te verplichten tot het opstellen van een bodemonderzoek.

2.10.2. De Afdeling stelt vast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant bij besluit van 23 oktober 2002 de aard en urgentie van het geval van verontreiniging ter plaatse van de inrichting heeft vastgesteld. Als gevolg van dat besluit dient de bodem in 2006 te worden gesaneerd. In verband met de uitvoering van die sanering zal de bodemgesteldheid na afloop van de sanering worden onderzocht, teneinde te beoordelen of het beoogde resultaat van de sanering is behaald. Nu daarmee evenzeer de gesteldheid van de bodem bij oprichting van de inrichting wordt vastgesteld, heeft verweerder naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid niet noodzakelijk kunnen achten dat, naast het saneringstraject, ook in het kader van de milieuvergunning nader bodemonderzoek wordt gedaan. De beroepsgrond faalt.

2.11. Het beroep is ongegrond.

2.12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

» Noot

Deze uitspraak is opgenomen vanwege de door de Afdeling (nog eens)

geformuleerde hoofdregel aangaande het overgaan van aanspraken op rechtsbescherming op een rechtsopvolger onder bijzondere titel. In de onderhavige zaak was tegen het verlenen van een vergunning voor een tankstation in eerste instantie beroep ingesteld door [...], eigenaresse van een nabijgelegen concurrerende inrichting. Appellant heeft laatstgenoemde onderneming onder bijzondere titel verkregen en wenst het beroep van [...] voort te zetten. De Afdeling overweegt dat de mogelijkheid om op grond van rechtsopvolging onder bijzondere titel de door de rechtsvoorganger opgebouwde aanspraken op rechtsbescherming over te nemen, bestaat in gevallen waarin zonder deze overname de rechtsbescherming als gevolg van de rechtsopvolging geheel verloren gaat. Is dat hier wel het geval?

Indien het algemene procesrecht van de Awb van toepassing is, kan slechts worden geprocedeerd door degene die rechtstreeks in zijn belangen is geraakt (belanghebbende). Mocht een belanghebbende gedurende een gerechtelijke procedure zijn (voornaamste) procesbelang verliezen omdat hij zijn onderneming heeft verkocht (rechtsopvolging onder bijzondere titel), dan is het onder de Awb vaste rechtspraak dat de mogelijkheid bestaat dat de opgebouwde aanspraak op rechtsbescherming over gaat op de rechtsopvolger (zie ook ABRvS 4 juni 1999, «JB» 1999/171). Als belangrijkste voorwaarden gelden dat met de rechtsopvolging ook de hoedanigheid van rechtstreeks belanghebbende in de procedure in zijn geheel overgaat (vgl. ABRvS 20 augustus 1998, «JB» 1998/207) en dat zonder de overgang de rechtsbescherming geheel verloren gaat. Aldus dient de mogelijkheid van

overgang ter voorkoming van een hiaat in de rechtsbescherming waarin zowel de eerste belanghebbende als de rechtsopvolger geen rechtsbescherming meer kunnen invoeren. De rechtsopvolger wordt procespartij in plaats van de oorspronkelijke belanghebbende. In bovenstaande zaak was echter, net als in de zaak waarnaar de Afdeling verwijst (ABRvS 13 mei 1997, «JB» 1997/152, AB 1998, 114), sprake van een getrapte actio popularis. Kan de hoofdregel voor rechtsopvolging onder bijzondere titel zoals die geldt in procedures waarin ‘slechts’ belanghebbenden kunnen procederen even eenvoudig toepassing vinden als sprake is van een getrapte actio popularis en een belang om te procederen niet vereist is? De situaties zijn vanzelfsprekend vergelijkbaar. Net als in bovenstaande zaak, oordeelde de Afdeling al eens eerder dat een redelijke toepassing van de van toepassing zijnde bepalingen (over de getrapte actio popularis) met zich meebrengt dat het belang van de betrokkenheid bij de procedure over kan gaan op een nieuwe eigenaar (vgl. ABRvS 7 juli 1997, BR 1998, 122). Toch kan zich een bijzondere situatie voordoen. Hoewel in bovenstaande zaak uit een brief van de rechtshulpverlener blijkt dat [...] zich terugtrekt uit de beroepsprocedure en appellant het beroep zal voortzetten, waardoor volstrekt helder is wat de bedoeling van beide partijen is, lijkt mij aannemelijk dat [...] haar procesbelang niet heeft verloren door de verkoop van het tankstation aan appellant. De getrapte actio popularis maakt het immers goed mogelijk dat iemand zonder belang procedeert tot in hoogste instantie. Daarvoor is geen rechtstreeks geraakt belang vereist. Zou de oorspronkelijke indiener van de bedenkingen en het

beroep ondanks de verkoop de procedure op eigen naam kunnen voortzetten? Kan de rechtsopvolger in die situatie eveneens als procespartij optreden? Voor het antwoord op deze vragen zou allereerst doorslaggevend moeten zijn wat de rechtsvoorganger en de rechtsopvolger daarover hebben afgesproken. In deze zaak levert dat niet onmiddellijk problemen op. Of de rechtsopvolger aanspraak kan maken op de opgebouwde aanspraken op rechtsbescherming, moet bepaald worden door interpretatie van de civielrechtelijke overeenkomst, waarbij in de meeste gevallen voor de hand zal liggen dat de rechtsopvolger inderdaad de procedure zou moeten kunnen voortzetten. Overigens lijkt mij een situatie waarin zowel rechtsvoorganger als rechtsopvolger de gerechtelijke procedure zou kunnen voortzetten, ook niet goed denkbaar.

De afschaffing van de getrapte actio popularis per 1 juli 2005 maakt duidelijk dat de in rechtsoverweging 2.2.1 gehanteerde hoofdregel, die in elk geval betrekking heeft op procedures waarin slechts belanghebbenden kunnen procederen, nu zeker ook in procedures tegen milieuvergunningen zal gelden. Immers, slechts belanghebbenden kunnen beroep instellen, ook al is het bestreden besluit voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Een vraag die onder het nieuwe recht nog wel zou kunnen spelen is die naar de mogelijkheid van de rechtsopvolger om onderdelen van een besluit te bestrijden die in de door de rechtsvoorganger ingediende zienswijzen in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet zijn bestreden (vgl. art. 6:13 Awb). Ik kan me niet goed voorstellen dat de

Afdeling de rechtsopvolger de
mogelijkheid zal bieden de omvang van
het geschil opnieuw te definiëren door
gronden en argumenten aan te voeren
tegen andere besluitonderdelen.

De Graaf